

PEMUKIMAN LIAR DI SURABAYA TAHUN 1970-2000

(ILLEGAL SETTLEMENTS IN SURABAYA, 1970-2000)

Galuh Yuni Khoirul Nisah, Sri Ana Handayani

Jurusan Ilmu Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Jember (UNEJ)

Jln. Kalimantan 37, Jember 68121

E-mail : niza_uni@yahoo.com

ABSTRACT

This article looks at the social dynamics of communities residing in illegal settlements of Surabaya. The issues to be dealt with here are: their marginalized economic and social life, the handling by the state agencies, and the resulted impacts. It employs historical method, consisting of four major working procedures: source materials collection (heuristics), external and internal criticisms of sources, interpretation, and historiography. The source materials were collected through the use of documentary research and oral history interviews. The research findings reveal that as an industrial city, Surabaya has attracted many incoming migrants to become industrial workers. As unskilled workers, they were marginalized and were forced to settle illegally in urban areas. They were regarded as causing urban slums in Surabaya. The municipal government made efforts to transform Surabaya into a clean and healthy city by constructing appartements, legalizing lands, and providing business areas for illegal settlers. There were pros and cons in handling illegal settlements, but they finally accepted the government policy. Their acceptance made the Surabaya city more orderly arranged, and even as a result, one of the former illegal settlements, Banyu Urip, was later granted by a Berlin-based institution, with a world-class award for its cleanliness on May 31, 1987.

Keywords: *illegal settlement, Surabaya city, improvement, management*

ABSTRAK

Artikel ini membahas dinamika kehidupan masyarakat yang tinggal di daerah pemukiman liar di Surabaya. Permasalahan yang dikaji meliputi kehidupan sosial ekonomi yang termarginalkan, penanganan oleh pemerintah, serta dampak penanganan baik bagi masyarakat maupun pemerintah. Metode yang digunakan adalah metode sejarah yang memiliki empat tahapan kerja, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi. Sumber diperoleh melalui penelitian dokumen, artikel, serta wawancara dengan pelaku sejarah. Temuan riset menunjukkan bahwa Surabaya sebagai kota industri menarik kaum migran untuk menjadi pekerja industri. Rendahnya ketrampilan membuat mereka termarginalkan dan tinggal di pemukiman liar. Mereka dianggap sebagai masyarakat yang menciptakan kekumuhan kota Surabaya. Pemerintah kota Surabaya berupaya menciptakan kota surabaya sebagai kota yang bersih dan sehat dengan cara membangun rumah susun, pemutihan tanah, dan menyediakan tempat untuk usaha bagi masyarakat yang berasal dari pemukiman liar. Walaupun terjadi pro dan kontra dalam penanganan pemukim liar, pada akhirnya masyarakat dapat menerima kebijakan pemerintah kota Surabaya. Dampak dari penanganan pemukiman liar dengan konteks melibatkan seluruh lapisan masyarakat membuat kota Surabaya menjadi tertata lebih baik. Bahkan, salah satu pemukiman liar yaitu Banyu Urip mendapat penghargaan kebersihan lingkungan dari Berlin pada tanggal 31 Mei tahun 1987.

Kata Kunci: *pemukiman liar, kota Surabaya, perbaikan, manajemen*

1. Pendahuluan

Kota memainkan peran penting dalam perkembangan zaman. Tanpa disadari oleh pemerintah dan masyarakat, jumlah penduduk di

perkotaan menjadi terpusat. Kota memiliki daya tarik yang menjanjikan sekaligus juga menakutkan

baik bagi kaum urban maupun pemerintah sendiri. Seiring dengan kemajuan kota, tidak terelakkan penduduk semakin padat, sehingga fungsi kota sebagai tempat yang menjanjikan kehidupan sosial ekonomi yang lebih baik, tidak terwujud. Masyarakat yang tidak memiliki lahan pada akhirnya menempati daerah secara ilegal untuk tempat tinggalnya. Fungsi kota yang nyaman menjadi hilang, karena sebagian warganya tidak memiliki rumah sendiri, ada yang berusaha menyewa, atau mendirikan rumah-rumah tidak sah di berbagai tempat yang kategorikan sebagai pemukiman liar (Basundoro,2005:537). Pada akhirnya menimbulkan berbagai problem kehidupan terutama bagi masyarakat yang tinggal di pemukiman liar.

Secara historis, Surabaya berkembang pesat dari zaman ke zaman. Sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda, kota Surabaya menjadi salah satu kota industri terbesar di Pulau Jawa setelah kota Batavia. Pada tahun 1906 Surabaya menjadi *gemeente*. Surabaya berstatus sebagai ibukota karesidenan yang membawahi Kabupaten Gresik, Sidoarjo, Mojokerto, dan Jombang. Surabaya menarik penduduk desa untuk mendapatkan pekerjaan yang layak di Surabaya (Fathoni,2009:viii). Sejak Surabaya menjadi kota industri, maka pergeseran penduduk mulai tampak. Kota semakin ramai dengan penduduk dari berbagai golongan, mereka berebut ruang untuk mendapatkan tempat tinggal.

Masyarakat migran rata-rata bekerja sebagai buruh perahu, pabrik, bengkel, dan galangan kapal. Buruh tidak dipekerjakan secara langsung oleh perusahaan tetapi melalui mandor. Tidak hanya dalam pekerjaan kesejahteraan para buruh juga tidak diperhatikan (Handinoto:1996:28). Buruh rendahan yang berasal dari bumiputra mendapat gaji minim dan tidak bisa menyewa tempat tinggal, sehingga rela tidur di los-los pasar serta di perahu yang ditambatkan di tepi pelabuhan. Kebanyakan dari buruh-buruh tersebut berasal dari bumiputra yang memicu adanya pemukiman liar. Pemukiman liar menunjukkan hubungan antara kelompok orang dan perumahan di atas tanah tertentu. Seorang pemukim liar adalah seorang yang menempati sebidang tanah, sebuah rumah, atau sebuah bangunan yang tidak berkekuatan hukum. Kehidupan pemukiman liar

tentu menjadi problem bagi masyarakat sendiri dan pemerintah (Basundoro,2005:537).

Kemiskinan kaum urban di Surabaya menjadi problem tersendiri. Para pendatang terutama yang dari pedesaan adalah mereka yang secara ekonomi berpenghasilan tidak menentu, rata-rata sebagai buruh tani, tidak memiliki ketrampilan yang profesional di bidang industri sehingga pada saat tiba di perkotaan, mereka menghadapi berbagai permasalahan, seperti upah yang rendah, pekerjaan yang terbatas (pekerja kasar), serta sulit mendapatkan tempat tinggal yang layak. Akibatnya mereka terpaksa tinggal di tempat yang kondisinya memprihatinkan, baik dari segi estetika, etika, maupun kesehatan (Basundoro,2013:14).

Pada era kemerdekaan, Surabaya tetap menarik kaum pendatang, karena Surabaya mengalami perkembangan industri yang cukup pesat. Pada tahun 1970 berbagai pabrik dibangun, dengan tujuan substitusi import maupun industri ekspor. Hal inilah yang menciptakan lapangan pekerjaan, ketrampilan pengusaha, karyawan pabrik, dan perubahan sikap mental masyarakat. Sejalan dengan kemajuan industri, juga berkembang toko-toko, rumah, tempat makan, dan usaha lain tumbuh untuk melayani kebutuhan buruh dan karyawan (Purbandriyo,1990:60).

Berbagai lapangan pekerjaan yang tumbuh di Surabaya sebagai dampak dari kemajuan industrinya, tidak diikuti oleh peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama para pendatang yang berasal dari pedesaan. Mereka datang tanpa ketrampilan khusus yang diperlukan oleh berbagai pabrik. Pada akhirnya para pendatang yang tidak mempunyai ketrampilan mengalami kesulitan di bidang ekonomi. Kesulitan ekonomi berkaitan dengan tempat tinggal yang layak, mereka tidak dapat menyewa rumah karena ongkos sewa rumah cukup mahal, apalagi membeli tanah karena harga tanah sangat mahal. Pada akhirnya mereka menempati tanah dengan status ilegal, seperti di stren kali, pinggir rel kererta api, tanah makam, dan garis sempadan (KA Subdit Ketertiban Umum,1976:2).

Pemukiman liar yang tumbuh dengan pesat pada era 1970-an membawa problem bagi masyarakat serta pemerintah. Pemukim liar hidup tanpa fasilitas yang memadai, sehingga terkesan kumuh, jorok, tidak nyaman, lingkungan sekitar

menjadi kotor karena sanitasi dan kebersihan sangat tidak diperhatikan oleh pemukim. Sementara pemukim liar merasa tidak berdaya dengan keadaannya, dengan fasilitas seadanya mereka berusaha bertahan hidup. Pekerjaan mereka seperti pemulung, pekerjaan serabutan, tukang beca, wirausaha kecil-kecilan, dan sebagainya. Pendapatan yang diperoleh tidak mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari. Walaupun pada akhirnya ada pula yang menjadi pegawai negeri atau swasta, tetapi mereka sebagai pegawai rendah, sehingga secara ekonomi tetap termarginalkan. Bagi yang berhasil secara ekonomi, mereka pindah ke tempat yang lebih layak.

Di satu sisi pemerintah harus meningkatkan kesejahteraan warganya melalui pembangunan seperti industri, di sisi lain pemerintah belum sepenuhnya dapat menyediakan ruang serta fasilitas yang memadai bagi seluruh warganya. Dari sini terjadi perebutan ruang, terutama bagi pemukiman. Pendatang yang secara ekonomi kurang beruntung tersisihkan dalam perebutan ruang, sehingga tanpa perlindungan hukum mereka bertahan di ruang yang pada dasarnya bukan untuk daerah pemukiman. Perebutan ruang untuk tempat tinggal menumbuhkan berbagai konflik kepentingan, baik antara pemukiman liar dengan warga maupun dengan pemerintah.

Pada umumnya masyarakat kota menganggap bahwa pemukim liar telah membuat kota Surabaya terkesan tidak baik, karena pemukim liar membuang sampah ke kali secara sembarangan, membuat lingkungan menjadi tidak bersih, karena rumah yang berhimpitan tanpa sanitasi yang memadai. Demikian juga pemerintah, pemukiman liar dianggap telah membuat kota menjadi tidak bersih lingkungan, pemerintah menganggap pembuangan sampah ke kali menyebabkan banjir terutama di musim hujan, kebakaran di musim kemarau, serta tata kota yang semakin semrawut karena pada umumnya mereka berdagang di sembarangan tempat.

Selain menimbulkan berbagai konflik kepentingan, pemukiman liar juga menumbuhkan keprihatinan baik dari warga, tokoh masyarakat, ilmuwan, maupun pemerintah. Keprihatinan dari berbagai kalangan terhadap berbagai persoalan yang dihadapi pemukim liar melahirkan berbagai kebijakan dan program kerja yang pada dasarnya

adalah untuk mensejahterakan kehidupan pemukim liar. Pemukim liar pun sebagai warga negara Indonesia punya hak dan kewajiban yang sama dengan warga yang lebih beruntung dibandingkan mereka. Sementara perhatian warga akademik memberikan solusi yang dapat diterima oleh warga pemukiman liar dan pemerintah. Walaupun pada awalnya terjadi berbagai konflik kepentingan, tetapi pada akhirnya dapat teratasi, sehingga beberapa kebijakan yang berkaitan dengan penanganan pemukiman dan pemukim liar dapat dijadikan contoh oleh pemerintahan daerah dan pemukim liar lainnya di luar kota Surabaya.

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode sejarah yang memiliki empat tahapan kerja, yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi (Gottshalk, 1986). Heuristik berdasarkan sumber tertulis, dokumen, arsip yang berkaitan dengan penulisan, serta wawancara dengan obyek yang terkait dengan penulisan. Analisis data dilakukan agar menjadi valid, dan pendekatan sosiologi perkotaan digunakan untuk menganalisis data. Tujuannya agar artikel ini menjadi salah satu bagian dari tulisan sejarah perkotaan.

2. Kehidupan dan Lingkungan Pemukiman Liar

Kota Surabaya sebagai kota industri di Jawa merupakan kota impian sekaligus kota yang menakutkan bagi warga yang ingin eksis. Warga yang memiliki ketrampilan yang sesuai dengan kondisi kota dan berhasil menghadapi tantangan kehidupan kota industri yang keras, akan mengalami kesuksesan yang secara sosial ekonomi mengalami peningkatan kesejahteraan. Sebaliknya bagi warga yang berjuang untuk mengais rejeki tanpa ketrampilan khusus akan mengalami berbagai permasalahan kehidupan untuk bertahan dan berjuang menuju kesuksesan dan kesejahteraan.

Sejak masa Pemerintahan kolonial Belanda, Surabaya sebagai kota industri telah menarik banyak pendatang. Problem pemukiman sangat tersa dengan banyaknya pendatang yang kurang terampil, sehingga mereka kalah bersaing di bidang pekerjaan yang menjanjikan. Pendatang yang kurang terampil di bidang pekerjaan yang tersedia, akhirnya menjadi buruh, pembantu

rumah tangga, dan bekerja di sektor wirausaha kecil-kecilan. Kesulitan ekonomi, mengakibatkan mereka tidak dapat menempati pemukiman yang layak, karena kalah dalam perebutan ruang tempat tinggal, karena harga tanah yang tinggi, serta ongkos sewa rumah yang mahal. Mereka tinggal di daerah yang dianggap ilegal (Basundoro,2013:14).

Setelah memasuki era merdeka, Surabaya tetap sebagai pusat urban, karena mempunyai daya tarik tersendiri terutama bagi penduduk pedesaan. Kota Surabaya semakin padat penduduknya karena ada faktor daya tarik dan daya dorong dari luar. Pada tahun 1970-an Kota Surabaya menjadi kota industri yang cukup pesat perkembangannya, hal ini merupakan daya tarik bagi para pendatang yang berasal dari pedesaan. Adapun faktor pendorong bagi masyarakat pedesaan berkaitan dengan kebijakan revolusi hijau di pedesaan. Latar belakang masyarakat desa pergi ke kota besar khususnya ke Surabaya sebagai dampak dari penerapan revolusi hijau oleh pemerintah sekitar akhir tahun 60-an dan awal tahun 70-an. Secara umum, revolusi hijau berhasil dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, yaitu keberhasilan panen padi secara nasional. Keberhasilan revolusi hijau hanya dapat dinikmati oleh para petani pemilik modal yang kuat, karena buruh tani tidak merasakan keberhasilan revolusi hijau secara langsung. Buruh tani semakin terpinggirkan di desanya. Golongan buruh tani yang tidak mempunyai modal baik modal tidak bergerak seperti tanah, maupun modal bergerak seperti uang, tidak dapat mengadopsi sistem revolusi hijau yang memerlukan banyak modal. Merekalah yang tersisihkan dari kehidupan roda perekonomian di pedesaan. Selain itu, revolusi hijau telah mengubah teknik pertanian, dari tradisional ke modern, yang dalam hal ini menggantikan tenaga kerja dengan alat teknologi yang lebih modern. Keberhasilan revolusi hijau ditebus dengan biaya sosial yang tinggi, karena buruh tercerabut dari roda ekonomi tradisional ke ekonomi kapitalis yang hanya menguntungkan petani pemilik modal. Tenaga kerja buruh hanya diperlukan sewaktu-waktu, sehingga kondisi ekonomi mereka semakin sulit, yang pada akhirnya mereka meninggalkan desa menuju kota untuk mencari kehidupan yang lebih baik.

Para pendatang dari desa menjadi kaum urban yang hanya bermodalkan tenaga kerja, sehingga mereka kalah bersaing dengan para pendatang yang berpendidikan dan memiliki ketrampilan yang diperlukan oleh industri. Sebagai kaum urban dengan kondisi sulit, maka mereka berusaha bertahan hidup dengan modal tenaga kerja, dan kondisi ekonomi yang tidak layak. Mereka tidak mampu membeli lahan untuk tempat tinggal karena harganya tidak terjangkau, padahal tempat tinggal sangat diperlukan, maka mereka menempati tanah kosong sebagai tempat tinggalnya, tanpa status tanah yang jelas yang kemudian dikenal dengan pemukiman liar (purbandriyo,1990:60).

Pada tahun 1970 sampai dengan tahun 1999, pemukiman liar di Surabaya berada di daerah Wonokriti, Pakis, Kembangkuning, Banyuurip, Gunungsari, DAM Jagir. Surabaya Barat Tandes, Surabaya Utara sepanjang Kali Pegirian, Jalan Bubutan, Jalan Mirah, dan Jalan Kembang Jepun, sepanjang Jalan Kertajaya, kompleks kebun bibit Manyar, kanal antara Jembatan Billy Panjang Jiwo sebelah kiri.

Setiap daerah pemukiman liar mempunyai karakteristik tersendiri, sesuai dengan daerah yang ditempatinya. Warga yang tinggal di tanah PJKA, mendirikan bangunan-bangunan sederhana untuk bertahan hidup, walaupun pada umumnya masih ada perasaan was-was karena takut digusur oleh PJKA sebagai pemilik tanah. Akan tetapi karena kondisi ekonomi yang sangat rendah, mereka tetap bertahan di tanah PJKA dengan mengandalkan mata pencaharian hidup sebagai pemulung, pegawai rendahan di swasta, atau PNS. Warga di pemukiman liar sekitar sempadan berusaha membuka warung kecil-kecilan tanpa izin pemerintah, sehingga mereka pasrah apabila terjadi pembongkaran oleh pihak aparat pemerintah. Sementara yang tinggal di stren kali lebih beragam lagi, ada yang membangun rumah dari bahan plastik, karton, atau di bawah jembatan dengan ditutupi alas tikar dan dinding karton, tetapi ada juga yang berhasil membangun rumah sederhana. Bahkan pada tahun 1980-an tanah makam Tionghowa yang dianggap sudah tidak terpakai dijadikan tempat tinggal oleh para pendatang.

Mata pencaharian para penduduk di pemukiman liar sangat heterogen. Mayoritas

berprofesi sebagai pedagang kaki lima, pengemudi becak, buruh kasar, sebagian kecil pegawai negeri rendahan. Untuk mendapatkan data pemasukan ekonomi rumah tangga secara jelas sulit didapat karena tidak ada sumber yang akurat, sehingga wawancara secara langsung untuk mendapatkan kejelasan pemasukan atau pendapatan mereka dapat tergambarkan. Seperti, Suparni, salah satu penduduk yang tinggal di stren kali Gunungjati-DAM Jagir bekerja sebagai tukang becak menempati rumah tempel ukuran 1,5x1,5 m persegi, tidak dapat memperkirakan berapa pemasukannya dari menarik beca, yang hanya dikatakan cukup untuk makan saja sudah beruntung. Tetangga Suparni yang rata-rata bekerja sebagai pemulung menerima gaji harian sebesar Rp. 15.000.

Jupri, tinggal di area tanah PJKA, bekerja sebagai satpam di UNITOMO menerima gaji Rp.1.200.000. penghasilan itu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari seperti membayar listrik Rp.50.000-Rp.60.000 setiap bulan, membeli air bersih untuk masak satu pikul Rp.1.500 setiap dua hari. Air mandi dan air untuk mencuci peralatan rumah tangga diambil dari sumur yang ada. Alat transportasi menuju tempat kerja menggunakan sepeda motor. Tanggungan keluarga berjumlah enam orang. Jupri tidak mempunyai putra, namun ia merawat saudaranya sebagai anak angkat. Gaji Jupri tidak mencukupi kebutuhan sehari-hari, sehingga apabila ada pengeluaran mendadak seperti biaya perawatan saat sakit, memenuhi undangan, mengalami kesulitan. Dari sini, akhirnya ia membuka membuka warung kopi dan camilan untuk mencukupi kebutuhan hidupnya.

Para penghuni bangunan liar di Kali Banyuurip berprofesi sebagai penjual makanan, bengkel motor, burung, bahan bangunan, dan rongsokan kertas-kertas bekas. Asmaji yang tinggal di Banyuurip gang empat bekerja sebagai kuli bangunan. Penghasilan sebesar Rp.2.400 setiap minggu, jika satu bulan penghasilannya Rp.9.600. PBB yang dikeluarkan Rp.18.000 setiap bulan. Tanggungan Asmaji berjumlah lima orang, membuatnya terus bekerja keras demi mencukupi kebutuhan. Biaya pendidikan tiga anaknya rata-rata Rp.25.000 setiap bulan. Kemauan Asmaji yang ingin menyekolahkan anaknya hingga jenjang perguruan tinggi membuat ia selalu mengikuti arisan kampung. Arisan kampung

memang membantu keluarga Asmaji untuk mengisi uang pemasukan dan pengeluaran bagi keluarga.

Lingkungan tempat tinggal para pemukim liar tidak memenuhi standar kebersihan yang layak. Kaum urban menempati tempat-tempat kosong untuk pemukiman dengan mendirikan gubuk-gubuk. Mereka menempati pinggir rel kereta api, pinggiran sungai, area makam, dan wilayah garis sempadan. Wilayah-wilayah yang diserbu semakin padat, baik penduduknya maupun bangunannya. Hal inilah yang menyebabkan lingkungan semakin terbatas ruang terbuka untuk penyegaran.

Pencemaran kali di kota Surabaya berupa limbah rumah tangga yang bersifat organik semakin hari semakin tinggi. Kali di kota Surabaya digunakan untuk MCK. Di daerah Gunungsari terdapat tangga dari bambu untuk membuang hajat. Di Karangpilang, kakus hanya ditutup menggunakan seng atau sesek. Namun soal mencuci, hanya berjarak beberapa meter dari kakus. Utuh seorang penarik becak sudah terbiasa MCK di kali. Banyaknya limbah domestik mengakibatkan turunnya kualitas air. Ini terjadi akibat kesadaran penduduk menggunakan jamban keluarga masih kurang. Problem lain yang muncul adalah menumpuknya ratusan ribu meter kubik sampah di dalam kali. Hal ini mengakibatkan Surabaya selalu mengalami banjir.

3. Pandangan Pemerintah terhadap Pemukiman Liar

Pemerintah memandang bahwa pemukiman liar telah menimbulkan berbagai permasalahan, baik yang berkaitan dengan kesehatan, kebersihan, maupun kehidupan ekonomi para pemukim liar. Di tinjau dari segi lingkungan pun dengan adanya pemukiman liar, maka tata kota surabaya menjadi tidak indah dipandang, serta kebiasaan hidup yang kurang memperhatikan lingkungan aliran sungai yang dijadikan tempat pembuangan sampah akan mengakibatkan banjir. Trimarjono sebagai wakil gubernur pada waktu itu, ingin mengubah kebiasaan masyarakat yang tinggal di stren kali. Penduduk setempat belum menyadari pentingnya menghindarkan kali dari limbah rumah tangga maupun industri.

Menurut Nurhobib Hudan kepala biro KLH Jawa Timur, idealnya, sepanjang stren bebas dari

pemukiman sehingga pengawasannya lebih mudah, namun memindahkan penduduk stren kali membutuhkan dana besar. Kebijakan pemerintah jangka pendek meminta penduduk untuk memanfaatkan jamban keluarga. MCK tidak boleh langsung di buang ke sungai, tetapi ke septik tank. Peran masyarakat untuk mengubah gaya hidup buang hajat di kali akan membantu proses penjernihan sungai.

Eddy Indrajaya, Kepala Bappem KIP KMS (Surat dari BPM Pekerjaan Umum Kepada Kepala Urusan Pekerjaan Umum Kota Madya Surabaya, 28 April 1971) menyatakan bahwa kesadaran membuang sampah ke tempat bak-bak sampah masih rendah. Apabila sampah tidak diatasi jalan pun dapat menjadi sasaran, kemudian tercecer dan menimbulkan bahaya, ditambah lagi masalah banjir selalu dicari solusi. Membebaskan Surabaya dari banjir 100% sangat tidak mungkin. Pertama, sungai-sungai kota kedudukannya sejajar dengan air laut. Kedua, banyaknya saluran pengairan yang melintasi tengah kota dan sering meluber di waktu hujan deras dan berbagai sumbatan sampah. Upaya pemerintah kota Surabaya selain menormalisasi saluran primer, sekunder, dan tersier. Upaya lain adalah melakukan pengerukan selokan.

4. Penyelesaian Pemukiman Liar

Kebutuhan tanah yang semakin tinggi dari pemerintah atau swasta untuk pemekaran kota dan lahan industri selama ini tidak diikuti dengan sikap menghargai keberadaan hak milik rakyat atas tanah yang sesungguhnya. Akibatnya seiring meningkatnya nilai ekonomi tanah, semakin melemah pula kemampuan rakyat mempertahankan tanah miliknya. Menurut Ketua Divisi Pertanahan dan Lingkungan Hidup LBH Surabaya, Andik Hardiyanto, perencanaan tata ruang seringkali dilaksanakan secara sepihak tanpa melibatkan rakyat. Masyarakat pun tidak mengetahui secara transparan apa maksud dari pengembangan kota Surabaya, sehingga masyarakat sedikit sekali mengetahui tentang pemekaran kota.

Menurut pemerintah kota, terdapat 200 bangunan baik permanen maupun tidak permanen di kecamatan Tandes, Bubutan, dan Sawahan. Pemerintah mempunyai rencana bahwa daerah stren Kali Brantas, Wonokromo, saluran

Gunungsari menuju Tandes lewat Banyuurip akan diperbaiki. Kenyataannya, pelaksanaan tersebut tidak bisa lancar karena terdapat bangunan liar di sepanjang kali antara lain kampung Wonokitri, Pakis, Kembanguning, dan Banyuurip. Masterplan 2000 sudah ada, jalan utama kota sekaligus jalan regional melayani transportasi antar daerah sudah dicanangkan. Pemerintah kota berencana membongkar bangunan yang ada di stren kali tersebut, sehingga pemerintah memberi mandat kepada kepala kecamatan agar menyelesaikan permasalahan ganti rugi di sekitar pemukiman liar.

5. Penyelesaian Pemukiman Liar

Rapat musyawarah dari berbagai elemen masyarakat dan pemerintah dilakukan. Hasil dari rapat musyawarah ini memberikan hasil landasan hukum bagi setiap pembangunan fisik lingkungan kota Surabaya. Panitia musyawarah membahas tentang garis sempadan, pengadaan, dan retribusi penerangan jalan-jalan umum, dan lalu lintas jalan sangat penting untuk pengembangan kota Surabaya, sehingga pemukiman liar perlu dibenahi.

Pembokaran pemukiman liar tentu saja tidak dilakukan dengan cara yang sama antara daerah satu dengan daerah lainnya. Masyarakat yang tinggal di daerah Urip Sumoharjo tidak mendapat dispensasi pembongkaran. Menurut Kabag Humas Surabaya, A. Hartojo (lihat Surat Dinas Pemerintah Umum Kotamadya Surabaya tanggal 3 Oktober 1972; Surat dari Kepala Wilayah surabaya Selatann kepada Kepala Dinas Pemerintahan Umum Kota Surabaya, 29 September 1972), mereka yang menerima ganti rugi dari pemerintah Surabaya, rumahnya harus segera dibongkar. Jika tidak segera dibongkar, pemerintah akan membongkar secara paksa. Warga yang akan digusur diberi waktu satu bulan. Kebijaksanaan itu tetap dilaksanakan. Sejumlah 300 KK telah membongkar sendiri rumahnya. Hanya saja masih ada 17 orang yang ingin mendapatkan dispensasi pembongkaran. Hartojo memberikan sanggahan, telah memberikan kelonggaran terhadap warga yang menerima ganti rugi selama tiga bulan.

Pemecahan masalah pemukiman liar di stren kali, tanah PJKA, dan garis sempadan dengan dibuatkan rumah susun oleh pemerintah untuk penduduk tersebut. Menurut Undang-

Undang Republik Indonesia no 4 tahun 1993, rumah susun diberi pengertian sebagai bangunan gedung bertingkat yang dibangun di lingkungan distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal (Hariyono,2007:191). Isu pembangunan rumah susun berpangkal dari derasnya kaum urban untuk mencari kesempatan kerja di kota besar.

Pemerintah Surabaya memberi pilihan bagi masyarakat yang rumahnya terkena proyek Surabaya Urban *Development Project* (SUDP) bisa memilih tiga alternatif yaitu ganti rugi uang tunai, kapling siap bangun, dan rumah susun. Program pilihan ganti rugi ini ditawarkan untuk menuntaskan proyek-proyek tersebut. Menurut Ismail Chamid ketua bagian humas kotamadya Surabaya, bahwa masyarakat bisa memilih ganti rugi yang paling menguntungkan bagi dirinya sendiri. Lain halnya dengan tanah atau rumahnya yang terpotong sebagian hanya bisa mengambil ganti rugi dalam bentuk uang tunai. Dengan menghitung luas tanah melalui musyawarah dengan petugas dari tim panitia pembebasan tanah. Tidak hanya tanah yang mendapat ganti rugi, tanaman, listrik, dan PDAM juga mendapat ganti rugi.

Perbaikan kampung dibiayai secara swadaya bersama antara penduduk dan PEMDA kotamadya Surabaya. Program perbaikan kampung selama ini ditangani secara terpadu. Program ini menangani masalah sarana pembuangan sampah, MCK, dan masih banyak lagi.

Penghuni stren kali dengan penuh kesadaran mentaati peraturan pemerintah tersebut. Meskipun pemerintah KMS tidak mengetahui bagaimana nasib dan jaritan hati dari masing-masing penduduk. Pemerintah tetap melakukan pembongkaran.

Penduduk Dupak Bangunsari ternyata menolak rencana pemerintah daerah KMS yang membangun rumah susun sebagai pengganti pemukiman. Alasan penduduk tidak mau menerima rumah susun karena kamarnya kelak lebih kecil dibanding milik mereka dan uang sewanya tidak terjangkau. Rumah susun dianggap lebih merepotkan karena sulit menjemur pakaian, membuang banyak tenaga jika naik turun tangga, bahkan sulit menjaga barang kekayaan seperti gerobak dorong dan becak.

Sebanyak 21 KK di Dupak Bangunrejo II tidak menyetujui rumah mereka dibongkar dan diganti rumah susun. Warga tidak takut meskipun tempat tinggal mereka harus dibongkar secara paksa oleh Bappeltida. Keterangan penduduk ini menunjukkan bahwa pembangunan rumah susun mempunyai tantangan, karena tidak ada pemberitahuan dan penerangan dari aparat pemerintah KMS. Suliono, Mbok Mudjinah, Sidi, Pak Lan, dan Paimun, mengungkapkan rasa penyesalannya tentang pembangunan rumah susun (Surabaya Post, 16 September 1988).

Pembongkaran bangunan area garis sempadan di Jalan Ngagel Jaya Selatan membuat warga resah. Warga merasa terlalu cepat, sebab sebagian bangunan telah diserahkan dua tahun lalu. Jalan sudah kembali lancar akan dibongkar lagi. Hal ini akan mengakibatkan pembangunan ulang yang mengeluarkan banyak biaya. Warga akan menuntut ganti rugi jika ada penggusuran lagi (Surabaya Post 16 September 1988).

Penduduk yang tinggal di pinggir rel kereta api kebanyakan masih bertahan. Seperti Jupri, salah satu warga yang tinggal di Jalan Bubutan mengaku sejak tahun 1970 di atas tanah PJKA. Pekerja swasta ini sebenarnya takut tinggal di tanah PJKA, namun beban ekonomi terpaksa harus tinggal. Penduduk yang menempati tanah PJKA, dikenakan pajak bangunan namun tidak ada pajak bumi. Pembongkaran tanah PJKA simpang-siur, namun tetap tidak ada pembongkaran (Surabaya Post 7 Oktober 1985). Menurut Harijono, warga yang tinggal di jalan Indrapura mengaku pasrah jika ada pembongkaran tanah PJKA. Harijono hanya menuntut ganti rugi bangunan rumah. Beda cerita dengan Suijati mantan RW berasal dari Jombang, banyak program dijalankan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup antara lain PKK, KB, kebersihan lingkungan, dan sanitasi air. Tahun 1970 belum ada aliran air dari PDAM, masih mencari air bersih. Pada tahun 2000-an baru ada aliran air bersih namun hanya beberapa RT.

Pada tahun 1980-an pemukim liar di Banyuurip baru mendapat sertifikat tanah. Padahal rumah didirikan tahun 1975 dan belum ada lampu. Tanah Banyuurip ini awalnya tanah kuburan orang Tionghoa yang tidak lagi terawat. Penduduk dari luar Surabaya menempatinnya sebagai tempat

tinggal. Hal ini terus dilakukan oleh penduduk lain untuk mendirikan bangunan.

Rumah susun Menanggal berada di Kecamatan Wonocolo, diperuntukan bagi pemukim liar. Pemerintah memberi beberapa persyaratan kepada mereka agar dapat menghuni rumah susun, yaitu pertama, pemohon berstatus sebagai pegawai atau karyawan (termasuk pensiunan atau purnawirawan) yang berdomisili di Surabaya. Kedua pemohon harus mempunyai penghasilan keluarga setiap bulan minimal tiga kali angsuran KPR-BTN terendah dan dengan batas maksimal tiga kali angsuran KPR-BTN tertinggi. Mata pencaharian para penghuni rumah susun Menanggal meliputi pegawai negeri 50 jiwa, pegawai swasta 222 jiwa, ABRI 4 jiwa, dan pensiunan 9 jiwa (Waluyo, 1989:28).

Selain itu pemerintah mempunyai program, yaitu Program perbaikan kampung diarahkan untuk perbaikan sarana fisik lingkungan pemukiman. Perbaikan kampung yang dilakukan untuk memperbaiki jalan-jalan kecil yang becek dan berkelok-kelok, genangan air limbah dan air hujan bercampur sampah. Dalam hal ini penduduk di sekitar pemukiman liar dilibatkan untuk bertanggung jawab dengan keindahan, kebersihan, dan ketertiban kampung.

6. Dampak Penyelesaian Masalah Pemukiman

Penangan pemukiman liar tidak terlepas dari pro dan kontra, antara pemukim liar dengan pemerintah, bahkan antara pemukim liar dengan ilmuwan, maupun tokoh masyarakat karena berbeda dalam cara pandang penempatan mereka. Akan tetapi, pada dasarnya tidak menimbulkan konflik berkepanjangan yang berakhir pada kekacauan. Bahkan cenderung para pemukim liar dapat menerima penempatan mereka di daerah yang telah disediakan.

Pada tanggal 8 April 1982, di dukuh Mananggal Kecamatan Wonocolo dibangun rumah susun di atas lahan seluas 8.8 hektar. Pada bulan oktober 1985, rumah susun Dukuh Mananggal Kecamatan Wonocolo diresmikan oleh menteri pekerjaan umum Suyono Sastrodarsono. Rumah susun terdiri dari empat lantai dengan 656 unit. Peminat rumah susun semakin hari semakin bertambah, keluarga yang mendapatkan hak hunian ada 88 KK. Sementara 24 KK sedang menunggu proses surat keputusan direksi.

Di sisi lain terjadi perubahan sosial dalam kehidupan rumah susun. Hubungan sosial para penghuni rumah susun tidak terlepas dari kerjasama, persaingan, dan konflik. Ketiga hubungan mewarnai kehidupan warga kota, ada yang cenderung tidak saling mengenal satu dengan yang lain karena kepentingan berbeda. Seseorang hanya mempunyai hubungan sosial dengan orang tertentu karena orang tersebut mempunyai kepentingan yang sama. Hubungan sosial ketetanggaaan meliputi latar belakang pendidikan, pekerjaan, agama, dan suku.

Pondok Boro dibangun pada tanggal 13 Desember 1983, diperuntukan bagi penghuni liar yang mayoritas buruh. Akan tetapi mereka tidak mau menempati. Menurut seorang buruh di Surabaya, mereka enggan tinggal di pondok Boro karena lokasi jauh dengan tempat bekerja, belum ada bemo, ruang dapur massal, tempat parkir sepeda belum ada, dan suasana pondok berbeda dengan rumah tangga biasa yang sifatnya lebih kekeluargaan (Surabaya Post, 7 Maret 1984).

Para buruh yang bekerja di PT Sier banyak yang tidak mengetahui pondok Boro. Mereka lebih mengetahui rumah Mendokan di kawasan jalan Rungkut raya dan sekitar jalan Rungkut industri. Tiga diantara empat buruh wanita tidak mengetahui pondok Boro. Sementara lima buruh yang menuju jalan Rungkut industri sudah mengetahui ketika Menaker Sudomo berkunjung PT Sier, namun mereka belum melihat pondok Boro. Menurut Sukarti seorang buruh, letak pondok Boro jauh dengan kawasan PT Sier. Tidak ada jalan pintas menuju tempat kerjanya, apabila jalan kaki mencapai 5 km. Buruh yang tinggal di Jalan Rungkut Raya kawasan PT Kedawung Subur. Pondokan di rumah keluarga lebih murah, apalagi yang mondok tiga sampai empat orang, maka kebutuhan memasak dapat diatasi dengan memasak kolektif. Biaya mondok dapat dikompromikan, semakin sederhana semakin murah hanya Rp. 50 per hari.

Dampak yang terjadi di area PJKA Jalan Indrapura, yaitu masyarakat lebih bersatu dan membentuk perkumpulan arisan, kebersihan lingkungan dengan menanam tumbuhan di sekitar rumah, dan sanitasi air bersih. Pendapatan ekonomi setiap KK juga berubah, sebab Suijiati mampu menggalakkan ibu-ibu sekitar untuk mencari tambahan keuangan dengan membuat

jepit dari kain perca. Program KB juga digalakkan untuk menekan jumlah kelahiran anak.

Banyuurip tampil di pameran dunia di kota Berlin dan mendapat penghargaan sebagai kampung bersih dengan pemukiman penduduk berpenghasilan rendah. Dua puluh tahun kampung terlihat jelek dan kotor, ratusan makam Tionghoa dan sejumlah rumah-rumah bambu yang sangat sederhana untuk bisnis seks. Pemukiman itu berubah menjadi kampung yang tertata rapi. Perubahan ekonomi yang mulanya miskin menjadi tidak miskin, karena masyarakatnya mau mengorbankan materi, moralnya untuk nama kampung tersebut, misalnya pelebaran jalan dan penertiban bangunan. Karena itulah panitia tahun papan internasional memilih kampung Banyuurip sebagai delegasi Indonesia untuk mengikuti pameran di Berlin.

Pada Tanggal 31 Mei 1987 bertepatan dengan hari ulang tahun Surabaya ke-694, Kampung Banyuurip sebagai bekas pemukiman liar yang kumuh mendapatkan penghargaan dari Berlin berkaitan dengan kebersihan lingkungan. Keberhasilan ini, tidak terlepas dari peran ilmuwan yang ikut berpartisipasi memperbaiki kampung Banyuurip, dan juga bertindak sebagai finalis seminar pemukiman Banyuurip di Berlin.

7. Kesimpulan

Tahun 1970, Surabaya menjadi semakin ramai karena industrialisasi berkembang pesat. Penduduk desa yang mendengar berita tersebut tertarik pindah ke kota untuk memperoleh pekerjaan baru. Penduduk yang pindah ke kota juga mengalami kesulitan ekonomi, berimbas pada ruang tinggal untuk hidup layak.

Dalam perebutan ruang kota antara pemerintah, pemilik modal kuat, serta masyarakat kalangan bawah, terjadi ketidakseimbangan pemilikan tanah. Bagi masyarakat dengan ekonomi minim mereka rela tinggal di area stren kali, kuburan Tionghoa, pinggir rel kereta api, dan garis sempadan. Pemukiman liar yang terjadi di wilayah Surabaya meliputi Wonokitri, Pakis, Kembanguning, Gunungsari, DAM Jagir, Tandes, sepanjang kali Pegirian, Jalan Bubutan, Jalan Mirah, Jalan Kembang Jepun, meliputi sepanjang Jalan Kertajaya, kompleks kebun bibit manyar, kanal antara Jembatan Billy Panjang Jiwo sebelah kiri.

Pada tahun 1970-2000 masalah pemukiman liar telah diselesaikan dengan berbagai cara, meliputi pembangunan rumah susun, pemutihan tanah, dan hak guna bangunan. Sejak tahun 1978 ada 58 kampung di wilayah pemukiman liar yang mengalami perbaikan. Program perbaikan kampung meliputi perbaikan sarana fisik lingkungan pemukiman. Selain itu juga memperbaiki jalan-jalan kecil yang becek dan berkelok-kelok, genangan air limbah dan air hujan bercampur sampah.

Cara hidup penduduk yang tinggal di pemukiman liar awalnya dianggap mengganggu keindahan kota karena kumuh dan kurang menjaga kebersihan kota. Warga yang tinggal di stren kali memang kurang memperdulikan lingkungan, karena membuang sampah dan mendirikan MCK di kali.

Solusi pemukiman tidak harus dilakukan oleh pemerintah saja, melainkan masyarakat pun bisa melakukannya. Hal ini membuat pemerintah Surabaya memindahkan penduduk dari area stren kali ke rumah susun. Pemukiman di pinggir rel kereta api dapat tertata, kesejahteraan dapat dicapai melalui program sosial seperti arisan, program KB, dan perkumpulan lainnya.

Secara umum program perkembangan kampung berubah dari usaha perbaikan pemukiman masyarakat miskin menjadi usaha membina lingkungan, manusia, dan usaha penggusuran tidak sengaja. Sementara itu kampung yang sudah mempunyai sarana jalan, penerangan, dan sarana sanitasi, tidak jatuh ke tangan pemilik modal yang dapat merugikan mereka.

Daftar Sumber

Arsip

Surat Dari Kepala Dinas Pemerintahan Umum Kotamadya Surabaya Kepada Kepala Dinas Pengawasan Umum Kotamadya Surabaya. No. 4005/17b/72. Pem, tentang Penyelesaian Pembongkaran Bangunan Liar Di Tepi-tepi Sungai, Kotamadya Surabaya 3 Oktober 1972, dalam Koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Kepala Wilayah Surabaya Selatan Kepada Kepala Dinas Pemerintahan Umum Kotamadya Surabaya. No. 5687/30/72/Wil. Sel,

tentang Penyelesaian Pembongkaran Bangunan-Bangunan Liar Di Tepi-Tepi Sungai, 29 September 1972, dalam Koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kepada Kepala Pengawasan Umum. No. 6901/600, tentang Bantuan Membongkar Bangunan Liar Di Jalan Indrapura Sudut Jalan Bubutan, 17 April 1970, dalam Koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari B.P.M Pekerjaan Umum Kepada Kepala Urusan Pekerjaan Umum Kotamadya Surabaya. Surabaya 28 April 1971, dalam koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Walikota, Kepala Daerah Kotamadya Surabaya Kepada Penghuni Kembang Jepun Surabaya. No. 6907/18, Surabaya 7 Oktober 1970, dalam koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Kepala Divisi Jasa Kepada Kepala SUB. DIT. Agararia Kotamadya Surabaya. No. 34/I/01/1978, tentang Permohonan Untuk Mendapatkan Peraturan/ SK tentang Ganti Ru-gi Untuk Tanah-Tanah Yang Dibebaskan Dari Bangunan Liar, Surabaya 26 Januari 1978, dalam koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Walikota, Kepala Daerah Kotamadya Surabaya Kepada Anggota Muspida Tk. II Kotamadya Surabaya, dll. No. 93/K, Surabaya 11 Maret 1971, dalam koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Kepala Dinas Pengawasan Umum selaku Ketua Team Penertiban Kota. No. 871/0/72, tentang Penjelasan, Surabaya 2 September 1972, dalam koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Surat Dari Kepala D.P.U Seksi Pengairan "Brantas" Wonokromo Kepada Camat, Kepala Wilayah Kecamatan Wonokromo, dll. No. T.3/303, tentang Larangan Kegiatan Menempati Tanah-Tanah Stren / Jalur-Jalur Kali Afvoer / Saluran-Saluran. Surabaya 5 Juni 1975, dalam koleksi Badan Arsip Kota Surabaya.

Buku dan Wawancara

Basundoro, Purnawan. *Merebut Ruang Kota: Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900-1960an*, Tangerang: Marjin Kiri, 2013.

Fathoni, M. Anis. *Surabaya in The Book*. Surabaya: Lembaga Publik Wongsongo, 2009.

Gottschalk, Louis. *Mengerti Sejarah*, terjemahan Nugroho Notosusanto. Jakarta: UI Press, 1986.

Handinoto. *Perkembangan Kota dan Arsitektur Kolonial Belanda di Surabaya 1870-1940*, Surabaya dan Yogyakarta: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Kristen Petra Surabaya dan ANDI Yogyakarta, 1996.

Indriyanto. *Kota-Kota di Jawa; Identitas, Gaya Hidup dan Permasalahan Sosial*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2010.

Nas, P.J.M. *Kota Di Dunia Ketiga: Pengantar Sosiologi Kota*, Jakarta: Bharata Karya Aksara, 1979.

Purbandriyo, Didik. "Dampak Sosial Industri Kota Surabaya 1974-1985: Suatu Kajian Sejarah Sosial", Skripsi Pada Universitas Jember, 1990.

Purwono, Nanang. *Mana Soerabaia Koe: Mengais Butiran Mutiara Masa Lalu*, Surabaya: Pustaka Euraka, 2006.

Waluyo, Hari dan Purna, I Made. *Pola Hubungan Ketetanggaan Pada Masyarakat Kota: Studi Kasus di Rumah Susun Menanggal Surabaya*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya, 1989.

Wawancara Dengan Harijono, Surabaya 4 Juni 2013

Wawancara Dengan Jupri, Surabaya 5 Juni 2013

Wawancara Dengan Suijiati, Surabaya 5 Juni 2013

Wawancara Dengan Asmaji, Surabaya 27 Juni 2013

Koran

“Penggusuran Rumah Liar Pahit, Tragis, Memprihatinkan” dalam *Surabaya Post*, 7 Oktober 1985.

“Warga Menolak Rumah Susun Tuntut Ganti Rugi Memadai” dalam *Surabaya Post*, 16 September 1988.

“dibongkar 90 Bangunan di Jalan Ngagel Jaya Selatan” dalam *Surabaya Post*, 30 Agustus 1991.

“Rampung, Ganti Rugi Tanah Rumah Susun Perumnas” dalam *Surabaya Post*, 8 Oktober 1985.

“Pondok Boro Belum Berpenghuni” dalam *Surabaya Post*, 7 Maret 1984.